

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN

1978/9

DE REGIONALISATIE ECONOMISCH BEKEKEN

Paul VAN ROMPUY

Guido DE BRUYNE

27. X. 1978

**CENTRUM VOOR
ECONOMISCHE STUDIËN**

E. Van Evenstraat 2B

B-3000 LEUVEN



I. INLEIDING

Regionalisatie wordt hier opgevat in de betekenis van decentralisatie, d.i. de delegatie van normatieve bevoegdheden naar regionale organen (gewesten). De regionalisatie-idee, aldus geïnterpreteerd, is historisch gegroeid en is voornamelijk gevoed door socio-culturele en economische factoren. Samen met de in België vrij algemeen aanwezige consensus nopens de wenselijkheid tot decentralisatie over te gaan, impliceert dit het bestaan van min of meer sterk gedifferentieerde regionale voorkeuren of preferenties omtrent een aantal deelgebieden van de te voeren economische, sociale en culturele politiek op regionaal, gewestelijk vlak. Bij afwezigheid van verschillende voorkeurschalen van de betreffende gewesten is regionalisatie inderdaad zinloos.

In dit verband dient een onderscheid gemaakt tussen regionale verschillen in voorkeur t.o.v. private en publieke goederen. Men mag vooropstellen dat het marktsysteem op een bevredigende wijze voorkeurverschillen in private goederen opvangt. Anders is het gesteld met het aanbod van zgn. publieke goederen die door de gemeenschap worden gefinancierd en ter beschikking gesteld (1). In de mate dat in dit domein regionale of lokale voorkeurverschillen opduiken, wordt de ruimte voor een gedecentraliseerde toewijzing en financiering groter.

De econoom tracht het regionaliseringsproces, en het uiteindelijke (verwachte) resultaat hiervan, te beoordelen op basis van het doelmatigheidscriterium. Het gaat hier evenwel niet helemaal op dit resultaat te toetsen op het al dan niet voldaan zijn aan de Paretoaanse voorwaarden voor een optimum, zoals deze in de welvaartstheorie worden afgeleid. Deze analyse is zeker nuttig aangezien ze de oorzaken van bestaande inefficiënties kan achterhalen, de aard ervan duidelijk omschrijven en remediërende maatregelen kan voorstellen. Voor het huidige probleem is het echter meer relevant het resultaat van de decentralisatie te vergelijken, uit het oogpunt van de collectieve regionale en nationale welvaart, met de toestand die voor de regionalisering bestond, dan wel met het abstracte welvaartstheoretische Utopia. Concreet houdt dit in dat de regionalisatie (relatief) efficiënt zal zijn indien ze - ceteris paribus - erin slaagt het bestaande, hoogst ondoelmatige stelsel van compensaties volledig of zoveel mogelijk te verbannen en de huidige moeilijke politieke besluitvorming en administratieve afwikkeling versoepelt.

Het onderzoek naar de efficiëntie van de regionalisatie dient gevoerd te worden op meerdere vlakken, die in de realiteit nauw met elkaar verbonden zijn. Vooreerst dient men de aard en de omvang van de bevoegdheden te bepalen die zonder additionele kost kunnen gedelegeerd worden. Vervolgens moet gezocht worden naar een verantwoorde financieringswijze : enerzijds moet deze de gewesten in

staat stellen de taken uit te voeren die kaderen binnen de hun gedelegeerde bevoegdheden, anderzijds moet deze ervoor zorgen dat een orthodox regionaal budgettair beleid - met een eigen gewestelijke verantwoordelijkheid voor een gebeurlijk deficit - in voldoende mate kan afgedwongen worden. Tenslotte is het uitermate belangrijk dat het regionaliseringsproces zou resulteren in een stabiele beleidsvorm in de zin dat de door de decentralisatie in het leven geroepen instellingen en de aan de basis liggende spelregels de eigenschap van duurzaamheid bezitten en niet telkens herzien worden bij een gewijzigde economische constellatie. Dit houdt tevens in dat de ruimte voor intergewestelijke conflicten, met een permanente mogelijkheid voor afdreiging, zo klein mogelijk moet gemaakt worden : de doelmatigheid en het voortbestaan zelf van een geregionaliseerd België wordt het best gediend door een werkloze nationale scheidsrechter. Deze op doelmatigheidsoverwegingen gebaseerde noodzakelijkheid van een duurzaam decentralisatieschema kan ingeroepen worden door de voorstanders van interregionale solidariteit wanneer zij pleiten voor de egalisatie van startkansen en van fiscale draagkracht tussen de gewesten.

II. HET GEBONDEN KARAKTER VAN DE BELGISCHE GEWESTEN

2.1. Een economische en monetaire unie

De grote openheid van de Belgische economie is een algemeen aanvaard economisch gegeven, dat overigens de beslissingsruimte van het nationaal economisch beleid in belangrijke mate beperkt.

Over de intensiteit van de economische bindingen tussen de drie gewesten bestaan daarentegen controversiële standpunten die grotendeels worden gevoed door het gebrek aan officiële statistische data over de interregionale goederen- en kapitaalstromen.

Op a priori gronden zou men geneigd zijn het bestaan van drie, economisch intens geïntegreerde regio's voorop te stellen. Benevens het fundamentele feit dat de drie gewesten een economische en monetaire unie vormen zijn er tal van andere factoren die wijzen op een intens interregionaal verkeer zoals : de aanwezigheid van een dicht en geïntegreerd transportnet, de relatief grote eenvormigheid in de voorkeurschalen m.b.t. private goederen evenals de talrijke wijd vertakte multiregionale ondernemingen in de industriële en tertiaire sector. Belangrijk is in dit opzicht de vaststelling dat regionale verschillen in de prijzen van goederen en diensten uiterst gering zijn en eerder toegeschreven moeten worden aan verschillen in distributievormen en in verstedelijkingsgraad. Ook vertonen de regionale lonen een convergentietendens en zijn regionale verschillen in de kapitaalkost uiteraard afwezig.

De regionale inkomensverschillen vertonen sinds het begin van de 60-er jaren een opmerkelijk dalende evolutie zoals uit onderstaande gegevens blijkt.

Tabel 1 : Variatiecoëfficiënt van de regionale inkomens in België

Jaar	Arrondissementen	Provincies	Taalgebieden
1963	0.2123	0.1487	0.1326
1965	0.1972	0.1393	0.1211
1967	0.1757	0.1261	0.1094
1969	0.1599	0.1181	0.1003
1971	0.1467	0.1117	0.0912
1973	0.1236	0.0977	0.0744

Bron : Fiscale Statistieken, 1963-1973, N.I.S. en eigen berekeningen.

De intergewestelijke ongelijkheid wordt bovendien uit kwantitatief oogpunt volledig overschaduwd door de extra-gewestelijke ongelijkheid. Zo bedroeg de interregionale variantie in de 70-er jaren slechts 1 % van de totale variantie van de personele inkomensverdeling in België. De overige 99 % moeten dus worden toegeschreven aan inkomensverschillen binnen de regio's.

2.2. Het intens interregionaal goederenverkeer

Ramingen van de interregionale handelsstromen kunnen worden verkregen met behulp van de regionale input-output analyse.

In onderstaande tabel wordt het aandeel (in 1970) van de interregionale en internationale handel in het bruto regionaal produkt van elk gewest weergegeven (2). Hierbij werd telkens het gemiddelde van in- en uitvoer gerelateerd tot het bruto regionaal produkt in marktprijzen.

Tabel 2 : Interregionale en Internationale Handelsstroomaandelen

	Interregionaal aandeel	Internationaal aandeel	Totaal
Vlaanderen	18,07 %	55,55 %	73,57 %
Wallonië	38,85 %	48,89 %	79,74 %
Brussel	42,55 %	29,48 %	72,03 %

Bron : C.E.S.

Uit deze gegevens kan men afleiden dat het internationaal aandeel van Vlaanderen en Wallonië het respectievelijk interregionaal aandeel overtreft, in mindere mate echter voor Wallonië. Brussel is daarentegen overwegend interregionaal gericht, hetgeen niet verwonderlijk is omwille van zijn centrale ligging en van zijn tertiaire specialisatie. De interregionale input-outputanalyse laat ook toeramingen te maken van het saldo op de interregionale en internationale handelsbalans. Alhoewel wij ons over de omvang van deze saldi

niet wensen uit te spreken, heeft er zich in de loop van de voorbije decade een ontwikkeling afgetekend waarbij Vlaanderen geleidelijk een positief interregionaal en internationaal saldo heeft opgebouwd, daar waar Wallonië interregionaal een deficit en internationaal een boni op de handelsbalans vertoont.

De interregionale handelsstromen belichten slechts één aspect van de onderlinge gebondenheid van de gewesten. Men moet ook nog de interregionale stromen van arbeid (pendel) en van financieel kapitaal in aanmerking nemen. Alhoewel over deze laatste weinig exacte gegevens bekend zijn mag men toch een uiterst intens interregionaal kapitaalverkeer voorop stellen, omwille van het volkomen geïntegreerd karakter van de financiële sector en van de multi-regionale aard van vele ondernemingen.

Uit het overwegend belang van de internationale handelsstromen voor Vlaanderen en Wallonië (cfr. tabel 2) wordt soms verkeerdelijk afgeleid dat deze gewesten economisch onafhankelijk zouden kunnen optreden (3). Bovendien het feit dat men in deze redenering de interregionale arbeidsstromen en niet in het minst de interregionale kapitaalstromen - die in een economische en monetaire unie onvermijdelijk intens zijn - over het hoofd ziet, worden hier specialisatiepatronen verward met het min of meer open karakter van de gewesten. Het is overigens normaal dat kleine regio's die in het economisch hart van de Europese gemeenschap zijn gevestigd en die traditioneel meer gespecialiseerd zijn in de produktie van kapitaalgoederen een belangrijker aandeel in de internationale dan wel in de interregionale handel hebben.

De bijzonder hoge graad van openheid van Vlaanderen en Wallonië valt op in tabel 3 die het aandeel van de internationale handel bevat van enkele kleine, wat hun dimensie betreft, min of meer vergelijkbare Europese economieën (4).

Tabel 3 : Aandeel van de internationale handel in het bruto-binnenlands produkt (pct.) in 1970

Vlaanderen (a)	73,57 %
Wallonië (a)	79,74 %
Denemarken	30,98 %
Noorwegen	42,50 %
Ierland	40,80 %
Finland	29,10 %

Bron : Tabel 1 en O.C.D.E., National Accounts.

(a) Internationaal en interregionaal

2.3. Bestedingslekken

Het open karakter van de twee belangrijkste gewesten werpt meteen heel wat twijfels op de separatistische neigingen van sommige extreme groepen die van een financiële "Albanisering" van hun gewestelijke economie dromen (5). Naarmate de ruil met de andere regio's en landen relatief in belang stijgt, neemt ook de gevoeligheid toe van de regionale economie t.o.v. conjuncturele schokken die hun oorsprong vinden buiten de regio. In de Keynesiaanse bestedingsanalyse bestempelt men het deel van de inkomensgroei van een bepaalde regio dat naar andere regio's resp. het buitenland wegvloeit, als "lekken". Naarmate deze lekken groter worden daalt de waarde van de bestedingsmultiplicator, d.i. het getal dat weergeeft in welke mate het inkomen toeneemt bij een gegeven bestedingsimpuls. Op nationaal en op regionaal vlak zijn, benevens het sparen, de importen de belangrijkste bron van deze lekken. Op regionaal vlak kan de netto transfert van winsten en van belastingen (inclusief bijdragen voor sociale zekerheid) de omvang van de lekken doen toenemen.

Ramingen van de nationale multiplicator duiden op een waarde van nagenoeg 1.2 (6). Bij een gemiddelde interregionale importneiging van 0,25 bedraagt de regionale bestedingsmultiplicator nagenoeg 0.92.

Dit betekent dat indien de overheidsuitgaven bijv. zouden toenemen met 1 mld. B.F. en volledig in één gewest zouden worden geconcentreerd, hieruit gedurende hetzelfde jaar een bijkomend inkomen van nagenoeg 920 ml. B.F. in deze regio zou worden gevormd zodat de totale inkomensstename 1,92 mld. B.F. bedraagt. Indien men de inkomenseffecten die in de andere gewesten worden geïnduceerd eveneens in rekening zou brengen, m.a.w. indien men de nationale multiplicator toepast, dan resulteert een reële bijkomende inkomensaangroei van 1,2 mld. B.F. of in totaal 2,2 mld. B.F.

De geïnduceerde regionale inkomensaangroei bedraagt dus ongeveer $\frac{3}{4}$ van de nationale. Anders uitgedrukt, indien men in een bepaalde regio een inkomensaangroei van 200 mld. B.F. zou beogen, dan is hiertoe een injectie van 108 mld. B.F. vereist daar waar een nationale inkomensaangroei van 200 mld. B.F. additionele overheidsbestedingen ten belope van 80 mld. B.F. vereisen. De doeltreffendheid van de nationale bestedingen ligt bijgevolg 25 pct. hoger dan deze van de regionale bestedingen.

III. GEWESTELIJKE BEVOEGDHEDEN

De economische theorie houdt voor dat slechts de bevoegdheden die niet interfereren tussen de regio's voor decentralisatie in aanmerking komen. Zoniet zullen regionale lekken, externe effecten en de onmogelijkheid om andere gewesten uit te sluiten van de consumptie van niet strikt locale publieke goederen leiden tot een inefficiënte allocatie van de gemeenschapsgelden. Regionalisatie zou

dan, in vergelijking met de "unitaire staat", resulteren in de beslagname van een grotere hoeveelheid schaarse middelen voor de verwezenlijking van eenzelfde realisatie of in een over(onder-)productie van een aantal goederen.

De toepassing van dit strikt theoretisch criterium zou tot een zeer beperkte lijst van regionale bevoegdheden leiden en in schrille tegenstelling staan tot wat vandaag de dag als politiek verworven kan worden beschouwd. Toch kan men stellen dat bevoegdheden best ge-centraliseerd blijven naarmate :

- schaalvoordelen optreden;
- interregionale externe effecten belangrijk zijn;
- de Europese dimensie doorweegt;
- de werking van het marktmechanisme door regionale normerende beslissingen ruimtelijk gedifferentieerd kan worden.

Deze algemene principes vloeien voort uit de bekommernis tot het behoud en de verhoging van de verworven economische efficiëntie. In deze zin draagt de toepassing ervan ook bij tot de duurzaamheid van de regionalisatie (zie verder).

Afwijkingen van de efficiëntiecriteria kunnen worden geïnspireerd door de uitgesproken wil tot een verder doorgedreven interregionale gelijkheid. Ongetwijfeld zien bepaalde politieke groepen in de regionalisatie een buitenkans tot het doordrukken van een grotere interregionale of zelfs interpersonele gelijkheid. Bovendien het feit dat een verdere interregionale welvaartsnivellering moet betaald worden door een lagere efficiëntie en door geringere groeikansen, zou men moeten inzien dat regionaliseringsschema's slechts duurzaam kunnen zijn indien zij neutraal blijven t.o.v. het dilemma groei-gelijkheid. Zoniet ontstaat bij het gewest dat "betaalt" in termen van groei of relatieve welvaartspositie de neiging tot het eisen van compensaties in de zgn. nationale materies waardoor de regionalisatie wordt uitgehold.

Het is hier niet de bedoeling de verschillende beleidsdomeinen te evalueren uit het oogpunt van de wenselijkheid tot regionalisatie. In grote lijnen kan men stellen dat aan de regio's een maximale bevoegdheid moet worden toegekend in de domeinen die erop gericht zijn de intra-regionale ongelijkheden uit te vlakken en de regionale ontwikkelingskansen te verbeteren. Een nationale aanpak vereisen daarentegen die problemen waar zoveel mogelijk alle krachten dienen te worden gebundeld (fundamentele en toegepaste research, buitenlands handelsbeleid en prospectie, ontwikkelingshulp, sociale zekerheid, grote infrastructuurwerken) en waar in vele gevallen de Europese krachtlijnen een gegeven zijn.

Conflict domeinen zijn uiteraard onvermijdelijk. Zo zou men uit efficiëntie-overwegingen het industrieel beleid best nationaal houden, daar waar uit oogpunt van interregionale gelijkheid een regionale oplossing aangewezen is. Waar ook het zwaartepunt in het uiteinde-lijk compromis zal liggen is het een absolute noodzaak dat een

duidelijke bevoegdheidsafbakening wordt gevonden in de potentiële doolhof van elkaar overlappende instellingen waaronder de N.I.M., de G.I.M.'s en de G.O.M.'s.

IV. FINANCIERINGSASPECTEN

4.1. De middelen die in de huidige stand van zaken kunnen worden gebruikt voor het financieren van regionaliseerbare materies, vinden hun oorsprong in globale dotaties, eigen fiscale en niet fiscale ontvangsten, eventuele *ristorno's* en gewestelijke leningen. De belangrijkste financieringsbron wordt gevormd door de dotaties, waarvan het absoluut bedrag (vertikale verdeling) jaarlijks wordt gestemd daar waar de regionale (horizontale) verdeling door een verdeelsleutel wordt geregeld. Deze verdeelsleutel wijst 1/3 van de globale dotatie toe volgens de oppervlakte, 1/3 volgens de bevolking en 1/3 volgens de opbrengst van de directe belasting op natuurlijke personen.

Voor de begroting van 1978 betekent dit dat 51,48 pct. van de dotatie naar Vlaanderen zou gaan tegenover 39,41 pct. voor Wallonië en 9,11 pct. voor Brussel (7). Deze sleutel vertoont alle kenmerken van een politiek compromis waarbij een (ongewogen) gemiddelde wordt genomen van criteria die afzonderlijk beschouwd voor één van de gewesten een maximaal aandeel zou bezorgen.

Een tweetal bezwaren kunnen tegen deze werkwijze worden aangevoerd:

- Het totaal bedrag van de dotaties is afhankelijk van het beslag dat de geregionaliseerde materies op de totale begroting leggen. Het is niet denkbeeldig dat conflicten i.v.m. de regionale begrotingen worden opgelost door het verhogen van het globale geregionaliseerde budget dat uiteindelijk door de nationale gemeenschap wordt betaald.
- De toegepaste verdeelsleutel is een statisch compromis waarbij de sterkst groeiende regio het meest wordt bevoordeligd (8). Bij afwezigheid van een dynamisch behoeften criterium zal bij de regio die achterop ligt de neiging ontstaan om compensaties te eisen in de niet-geregionaliseerde materies, zoals het industrieel beleid en de grote infrastructuurwerken.

4.2. Aan deze bezwaren kan worden tegemoet gekomen door in de eerste plaats het aandeel van de geregionaliseerde materies in de totale begroting eenduidig vast te leggen en voor geruime tijd te "bevriezen", door het opnemen in de grondwet.

In de tweede plaats dient op uitdrukkelijke wijze een interregionaal herverdelingsmechanisme ingebouwd dat eveneens grondwettelijk wordt vastgelegd. Het is evenwel niet noodzakelijk en gewenst dat het herverdelingsmechanisme wordt toegepast op alle regionaliseerbare materies. Vooral de domeinen die betrekking hebben op de eigen

ontwikkelingskansen komen hiervoor in aanmerking. Men denkt hier vooral aan :

- middelen in het kader van de regionale expansiewetgeving;
- uitgaven voor regionale infrastructuur;
- huisvestings- en grondbeleid, ruimtelijke ordening en milieu;
- middelen voor het regionaal arbeidsmarktbeleid.

Het bedrag dat met deze taken overeenstemt zou men vervolgens kunnen herverdelen volgens een combinatie van objectieve criteria, zoals bijv. het regionaal inkomen per hoofd (omgekeerde evenredigheid), de werkloosheidsgraad e.d.

Strikt genomen is het irrelevant hoe deze uitgaven worden gefinancierd. Uit regionaal-psychologisch oogpunt is het wellicht aangezien als bron een deel van een moeilijk regionaliseerbare belastingopbrengst, zoals de B.T.W., te gebruiken. De overige regionale uitgaven kunnen gefinancierd worden uit de opbrengsten van directe belastingen op natuurlijke personen. Zo kan na aftrek van het deel bestemd voor de centrale overheid het resterende deel regionaal worden verdeeld naar verhouding van de regionale belastingopbrengst. Indien de regio's de hun toegewezen middelen onvoldoende achten hebben zij een uitweg door beroep te doen op de kapitaalmarkt. Ten einde de regionale budgettaire verantwoordelijkheid centraal te stellen is een regionale i.p.v. centrale waarborg aangewezen.

V. DUURZAME REGIONALISATIE

5.1. Zoals hoger werd betoogd is een stabiel, duurzaam regionalisatieschema een noodzakelijke voorwaarde voor een efficiënte besluitvorming en zelfs voor het vrijwaren van de overlevingskansen van een geregionaliseerd België. Willekeur of onzekerheid omtrent de preciese afbakening der gewestelijke bevoegdheden, afwezigheid van stringente en dwingende financieringsnormen voor het regionaal budget, het ontbreken van een onomstotelijk eigendomsrecht van de centrale overheid op een bepaald, voor een min of meer lange periode vastgelegd budget, grote interregionale ongelijkheid van startkansen of van de mogelijkheid tot het aanbieden van "essentiële" publieke goederen en diensten zijn zovele factoren die de conflict-ruimte van de gewesten vergroten en (of) ervoor zorgen dat de concrete werking en de resultaten van de decentralisatie te zeer bepaald worden door de regionale onderhandelingspositie en de kunst van het negociëren. Het komt nu uitermate zelden voor dat de oplossing van conflicten een, in kosten uitgedrukt, blanco operatie is. Zo ook zullen de pogingen tot het uitbouwen van een stevige onderhandelingspositie additionele middelen opslorpen. Bovendien kunnen nevenverschijnselen als dreiging en vergelding een zware hypothec leggen op de op dat moment misschien niet meer zo stevige ruwbouw van de Belgische natie.

5.2. Voorgaande beschouwingen pleiten voor een nauwkeurige en uitputtende omschrijving van de aard en de omvang der gedelegeerde bevoegdheden. Het opnemen in de grondwet van de inventaris der regionaliseerbare materies zou een grotere waarborg bieden voor de conformiteit van het politieke handelen der gewesten aan de gemaakte afspraken en bovendien een hinderpaal betekenen voor periodieke, niet op objectieve overwegingen geïnspireerde hernieuwingen (9). Verder wordt de stabiliteit van de geregionaliseerde beleidsstructuur het best gewaarborgd door een ruime regionalisatie, wat inhoudt dat alle bevoegdheden die ervoor in aanmerking komen (cfr. supra), ook daadwerkelijk naar de gewesten toe gedelegeerd worden. Op deze manier vermijdt men een sterke druk vanuit de gewesten voor het verkrijgen van meer uitgebreide bevoegdheden. De besprekingen van Egmont en Stuyvenberg tonen duidelijk aan dat het heropenen van onderhandelingen een effectieve kost met zich meebrengt : het (im) mobiliseren van een aantal personen gedurende een bepaalde periode, de zure nasmaak van bereikte compromissen waarbij alle partijen "te veel geven en te weinig krijgen", het op de gemeenschap afwentelen van de kosten en van de gewestelijke toegevingen die in het bereikte akkoord vervat zijn, het tijdens de onderhandelingen min of meer verwaarlozen van andere, voor de gemeenschap belangrijker en dringender problemen, enz. ... (10).

Gelijkaardige bedenkingen kunnen worden gemaakt bij het aspect van de financiering : duidelijke en bindende, liefst grondwettelijk vastgelegde, afspraken omtrent de gebruikte verticale en horizontale verdeelsleutels, het eventueel invoeren van bepaalde vormen van eigen gewestelijke fiscaliteit en de gewestelijke verantwoordelijkheid wat betreft het eigen budget, uiteraard binnen het kader van de toegekende bevoegdheden.

5.3. Een billijke (her)verdeling is een belangrijke determinerende factor voor het duurzaam karakter van de regionalisatie. Hiermee wordt niet zozeer het wegwerken van de interregionale inkomensongelijkheid bedoeld dan wel de reeds vermelde egalisatie van startkansen en van fiscale draagkracht, waarop infra dieper zal worden ingegaan.

Wat de interregionale welvaartsverschillen betreft, dient te worden opgemerkt dat deze in België, vooral na 1960, gevoelig zijn verminderd. Bovendien werd reeds aangestipt dat uit kwantitatief oogpunt het belang van de intergewestelijke ongelijkheid overschaduw wordt door dat van de intra-gewestelijke ongelijkheid. Deze vaststelling leidt tot de conclusie dat het zwaartepunt van de herverdelingspolitiek ligt op de interpersonele en op de intra-gewestelijke ongelijkheid, veeleer dan op de intergewestelijke verschillen.

De intra-gewestelijke welvaartsverschillen houden nauw verband met de ruimtelijke spreiding van stedelijke kernen met een groeigerichte industriële of tertiaire activiteit en met de uitbouw van residentieel aantrekkelijke suburbane gebieden (11). In dit opzicht

kunnen de gewesten een stimulerende rol vervullen in het kader van een gedecentraliseerd beleid van ruimtelijke ordening en huisvesting. Omwille van de betrekkelijk kleine dimensie van de sub-gewestelijke entiteiten is hier een selectieve politiek gericht op de ontwikkeling van een beperkt aantal dynamische kernen te verkiezen boven een doorgedreven versnippering van initiatieven. Veeleer dient de intra-gewestelijke geografische en professionele mobiliteit opgevoerd ten einde de efficiëntie van de gewestelijke economie op te voeren.

5.4. De bedenkingen dat de personele inkomensherverdeling het meest doelmatig kan bewerkstelligd worden door het reduceren van de intra-gewestelijke ongelijkheden en dat de ongelijke inkomensverdeling tussen de gewesten is afgenomen, zijn geenszins bedoeld als pleidooi voor een verminderde belangstelling voor de gewestelijke dimensie van de welvaartsspreiding. Alle gedecentraliseerde systemen worden gekenmerkt door een bepaalde vorm van horizontale herverdeling, die het gevolg kan zijn van een belangloze solidariteitsethiek. Het lijkt evenwel dat hieraan een dieperliggende motivatie ten grondslag ligt om, voor nu en voor de toekomst, de nodige garanties te vinden voor een duurzame beleidsvorm waar zo weinig mogelijk ruimte is voor conflicten en de hiermee verband houdende compensatie-eisen, uitgelokt door de op dit vlak gefrustreerde gewesten. Hier zal dan ook een belangrijke taak weggelegd zijn voor de centrale overheid in een geregionaliseerd België.

Omwille van de betrekkelijk zwakke geografische en sectoriële mobiliteit "ondergaan" relatief belangrijke bevolkingsgroepen gedurende geruime tijd een regionale achterstand, zodat hiervoor een krachtige lange-termijn politiek aangewezen is. Hier dienen dan, in het kader van een nationaal opgezette infrastructuurpolitiek in ruime zin aan het relatief minder goed uitgeruste gewest, ruimere middelen toegekend ten einde zijn groeikansen te verhogen. Het behoeften criterium is hier van overwegend belang, in vergelijking met dimensie- of prestatiecriteria (bevolking, oppervlakte, inkomen per hoofd). Dit neemt uiteraard niet weg dat voor de keuze van concrete projecten het sociale rentabiliteitscriterium (sociale kosten-baten) doorslaggevend moet zijn dan wel een of andere ad hoc compensatieregel.

Benevens de ongelijkheid van de inkomensverdeling in enge zin dient ook bijzonder aandacht geschonken aan de ongelijkheid die kan voortvloeien uit de voorziening van publieke goederen. In een ruime betekenis omvat dit begrip zowel het defensie-apparaat als de administratieve overheidsdiensten en de fysische en socio-culturele infrastructuur. Deze laatste categorie wordt vaak aangeduid als "sociaal kapitaal". Empirisch onderzoek voor de Verenigde Staten en Japan heeft duidelijk aangetoond dat een belangrijk deel van de interregionale verschillen per capita kunnen worden toegeschreven aan een uiteenlopende voorziening van sociaal kapitaal (12). Ook voor wat de personele inkomensverdeling betreft, bestaat er enige aanduiding

dat de toegankelijkheid tot sociaal kapitaal een voorname bepalende factor is (13).

Naargelang van de reikwijdte van de publieke goederen kan men spreken van nationale (of zelfs internationale), regionale en lokale publieke goederen. Overeenkomstig deze indeling geschiedt de meest efficiënte toewijzing door de nationale, regionale of lokale overheid. De term "reikwijdte" dient hier opgevat als het aantal consumenten en producenten dat van het publiek goed gebruik maakt. Inkomenseffecten die worden tot stand gebracht bij de produktie van het publiek goed zijn dus niet doorslaggevend voor het bepalen van de dimensie van de gemeenschap die het publiek goed gebruikt.

De vraag kan worden gesteld of de hiërarchische taakverdeling t.o.v. de publieke goederen ook een parallelle financiering insluit, of m.a.w. nationale resp. regionale publieke goederen uit nationale resp. regionale middelen dienen gefinancierd te worden. Een volledige financiering door de regio van de investeringsuitgaven voor een zuiver regionaal publiek goed heeft het voordeel dat het verband tussen behoeften en middelen duidelijk en scherp wordt gelegd. Indien een gewest een bepaald infrastructuurproject zelf moet financieren zal de inherente neiging tot het overdrijven van zijn behoefte - die reëel aanwezig is bij een nationale financiering - gering zijn. Indien het sociale kosten-batencriterium wordt toegepast zullen bovendien enkel die projecten prioritair worden gesteld die het grootste surplus meebrengen. Alhoewel de regel van de zelffinanciering voor regionale publieke goederen tot een efficiënte toewijzing van de nationale en regionale middelen leidt, dient hieraan een belangrijke voorwaarde gesteld. Het zelffinancieringssysteem onderstelt dat de belastingscapaciteit van alle regio's dezelfde is (14). Onder deze voorwaarde is de kostprijs die individuen in verschillende regio's voor één eenheid van hetzelfde sociaal goed betalen, dezelfde. Indien de fiscale draagkracht regionaal in belangrijke mate verschilt leidt de toepassing van het zelffinancieringsprincipe tot het bestendigen van de inter-regionale ongelijkheid in de sfeer van de publieke goederen die op haar beurt de ongelijkheid van de "marktinkomens" kan vesterken. Men kan dan ook verwachten dat bij een toepassing van het zelffinancieringsprincipe zonder een of ander herverdelingsmechanisme, de minder welvarende regio's de neiging zullen vertonen compensaties op te eisen in andere domeinen. Een systematische toepassing van het compensatieprincipe is op zichzelf in hoge mate inefficiënt. Bovendien resulteert het in een instabiel systeem dat de latent aanwezige "trade-off" tussen politieke compromissen en economische efficiëntie activeert, met de reeds beschreven negatieve gevolgen van dien. Verschillende federale systemen hebben dan ook een of ander ingebouwd stelsel waardoor de fiscale capaciteit van de deelstaten wordt genivelleerd, zo bijv. het Duitse systeem van de Finanzausgleich (15)(16).

5.5. De heersende politieke machtsverhoudingen in België zullen eveneens bepalend zijn voor het duurzaam karakter van de regionalisatie. Afgaande op de actuele, relatief sterke verschillen in de regionale aanhang van belangrijke politieke partijen, is het niet onwaarschijnlijk dat de gewesten zullen gekenmerkt worden door een sterke politieke polarisatie. Verschillen in de regionale politieke ideologieën kunnen dan aanleiding geven tot verschillen in de organisatie van het gewestelijk economisch systeem, in de taakomschrijving van de regionale overheid en in de evaluatie van eenzelfde sociaal-economische werkelijkheid. Het is duidelijk dat in deze omstandigheden de oplossing van conflicten tussen de gewesten bijzonder moeilijk wordt. Deze beschouwingen vormen een zoveelste pleidooi voor een ruime, duidelijk omlinnde en grondwettelijk vastgelegde decentralisatie die de intergewestelijke conflicten tot een minimum kan beperken.

VI. BESLUIT

De uiteindelijke inhoud van de regionalisatie zal onvermijdelijk alle kenmerken vertonen van een politiek compromis waarbij elke gemeenschap in bepaalde opzichten toegevingen doet om in andere domeinen meer aan haar trekken te komen. Het is uitermate belangrijk voor alle partijen dat het regionaliseringsschema een maximale duurzaamheid waarborgt. Zoniet zullen de uitzichtloze conflicten met de regelmaat van de seizoenen telkens opnieuw de aandacht opeisen waarbij de tijdelijke compromissen een loodzware hypotheek op het sociaal-economisch bestel leggen. In dit opzicht mag men wel stellen dat de doorsneeburger - in de mate dat hij bestaat - weinig of niet gebaat is met politieke conflicten die doorgaans betaald worden door het verder opofferen van wat er nog aan economische efficiëntie en administratieve doeltreffendheid overblijft.

Uit deze eis van duurzaamheid worden twee principes afgeleid. In de eerste plaats dient een maximale inhoud gegeven aan de materies die voor regionalisering vatbaar zijn. Bovendien dient expliciet een interregionaal herverdelingsmechanisme ingebouwd teneinde de compensatiedrang in de nationale materies te ondervangen.

In de tweede plaats dienen de verdeelsleutels zoveel als mogelijk grondwettelijk vastgelegd te worden ten einde arbitraire en van wisselende politieke machtsverhoudingen afhankelijke beslissingen uit te schakelen.

Wellicht voelt de politicus die jarenlang in de gemeenschapsconflictsstijl geleefd heeft, zich onwennig t.o.v. een duurzame en grondwettelijk sereen vastgelegde regionalisatie.

Hierbij dient men te bedenken dat regionalisatie uiteindelijk maar één doel heeft, m.n. beter tegemoet komen aan de fundamentele aspiraties van de gemeenschappen.

VOETNOTEN

- (1) Het gaat hier om goederen en diensten die door alle leden van de gemeenschap worden gewenst en ook voor iedereen toegankelijk zijn.
- (2) Berekend op basis van :
 - A.R. Tejano, Estimates of an interregional and intersectoral input-output table of Belgium for 1970, Regional Science Research Paper nr. 17, Centrum voor Economische Studiën, Leuven, 1976, 106 p.
 - J. van Waterschoot, W.K. Brauers en A. Tejano, De economische bindingen tussen de Belgische gewesten, Centrum voor Economische Studiën, Leuven, 1974, 76 p.
 - J. van Waterschoot, W.K. Brauers, P. Van Elewijck, Een benadering van de economische structuur en de economische verplechting van de Belgische gewesten, Centrum voor Economische Studiën, Leuven, 1977, 123 p.
- (3) Zo bijv. in "Het Gemeenschapspakt : een eigen economisch beleid voor Vlaanderen ?", Vlaams Economisch Verbond, Antwerpen, 5 juni 1978, p. III e.v.
- (4) Omwille van haar hoofdstedelijk karakter werd Brussel hier buiten beschouwing gelaten.
- (5) Zie bijv. : Groupe B.Y., Régionalisation du Crédit : Clé du redressement Wallon, Brussel, 9 februari 1977, 23 p. en een reactie hierop : P. Van Rompuy, Een Waalse Droom, Vrije Tribune. De Standaard, 19-20 maart 1977.
- (6) Het betreft hier de reële inkomenstoename op korte termijn als gevolg van een toename van overheidsuitgaven gefinancierd door leningen. Zie M. Dombrecht, Is fiscale politiek efficiënt ? Documentatieblad. Ministerie van Financiën, november 1977, p. 113-129.
- (7) Belgisch Staatsblad, 15 juni 1978, p. 6841. Voor een globaal overzicht van het stelsel van gewestelijke en culturele begrotingen, zie bijv. : A. Alen en P. Van Speybroeck, De Belgische Staatshervorming van 1974 tot het Gemeenschapspact, Cepess-Documenten, 1977, nrs. 5-6, p. 353 en p. 347.
- (8) Hier wordt aangenomen dat een sleutel herverdelend werkt indien hij, benevens prestatiecriteria, ook expliciet rekening houdt met behoeftencriteria. Men mag vooropstellen dat het prestatiecriterium (belastingsopbrengst) aan grotere verschuivingen onderhevig zal zijn dan wel de behoeftencriteria (oppervlakte, bevolking). Hieruit volgt dat dynamisch bekeken de herverdelende werking van de sleutel, die in een statische kontekst aanwezig is, gevoelig zal worden afgezwakt.

- (9) Het valt evenwel te betwijfelen of deze waarborg volledig waterdicht is : recente gebeurtenissen tonen inderdaad aan dat de bepalingen uit de grondwet - op zijn minst - voor meervoudige interpretatie vatbaar zijn naargelang van het politiek opportunisme van de dag.
- (10) Uit verscheidene hoeken gaan er inderdaad stemmen op, ook en zelfs vooral van politiek verantwoordelijken, die beweren dat de huidige, langdurige onderhandelingen over de Belgische staatshervorming zoveel tijd en energie opsorpen dat de overheid niet meer in staat is om tegemoet te komen aan de actuele, voor de gemeenschap prioritaire, sociaal-economische problemen.
- (11) P. Van Rompuy, A two-step procedure for intertemporal factor-analysis, Regional Science and Urban Economics, 1978 (te verschijnen).
- (12) K. Mera, Income Distribution and Regional Development, University of Tokyo Press, Tokyo, 1975.
- (13) R. Boelaert, R. Verhé, De centrale overheid als herverdelers, Referaten van het XIde Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, Leuven, 1973, blz. 321-359.
- (14) Een alternatieve mogelijkheid bestaat in een regionale differentiatie van de directe belastingsschalen. Dergelijke oplossing leidt echter tot aanzienlijke scheeftrekkingen en ongewenste neveneffecten en wordt daarom verworpen.
- (15) Zie bijv., Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Commission of the European Communities, Brussel, April 1977, Chapter 6.
- (16) P. Van Rompuy, Economische aspecten van de regionalisatie, Onderzoeksrapport, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven, augustus 1978, 28 blz.